

Pasternack, Peer

## Hochschulverträge und Zielvereinbarungen. Grundlagen, Modellreferenzen und Berliner Erfahrungen

*Die Hochschule : Journal für Wissenschaft und Bildung* 12 (2003) 1, S. 136-159



Quellenangabe/ Reference:

Pasternack, Peer: Hochschulverträge und Zielvereinbarungen. Grundlagen, Modellreferenzen und Berliner Erfahrungen - In: *Die Hochschule : Journal für Wissenschaft und Bildung* 12 (2003) 1, S. 136-159 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-165038 - DOI: 10.25656/01:16503

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-165038>

<https://doi.org/10.25656/01:16503>

in Kooperation mit / in cooperation with:



**Institut für Hochschulforschung (HoF)**  
an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg

<https://www.hof.uni-halle.de>

### Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.  
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### Kontakt / Contact:

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

## Hochschulverträge und Zielvereinbarungen Grundlagen, Modellreferenzen und Berliner Erfahrungen<sup>1</sup>

**Peer Pasternack**  
Berlin

Im Kern ist die verbindliche Vereinbarung von Zielen zwischen hierarchisierten Partnern ein Steuerungsmodus. Organisationstheoretisch gesprochen stellen derartige Vereinbarungen einen Versuch dar, dezentrale Einheiten auf solche gemeinsamen Ziele hin zu koordinieren, welche die Subeinheiten als integrationsfähig in das je eigene Handlungsprogramm akzeptieren können.

An Hochschulen ist das eine verschärfte Herausforderung: Wie lässt sich die dortige Ansammlung von IndividualistInnen auf gemeinsame Ziele hin koordinieren? Sowohl der (z.B. gesetzliche) Zwang wie auch die Freiwilligkeit sind als Aktivierungsmodi bereits getestet worden. Die Ergebnisse gelten als eher bescheiden: Zwang mobilisiert an Hochschulen in erster Linie Obstruktionspotentiale, mit denen externe Anforderungen unterlaufen werden. Der Appell an die Freiwilligkeit hingegen fördert nach verbreiteter Ansicht vor allem den akademischen Hedonismus. Der Ausweg liegt dazwischen: in der freiwilligen Unterwerfung unter einen befristeten Zwang, wobei Gratifikationen die Einsicht in den Sinn der Sache befördern helfen. Der Ausweg liegt also in vertragsförmigen Vereinbarungen.

---

Erweiterte Fassung eines Vortrages auf dem Workshop „Zielvereinbarungen an Hochschulen“ am 29. 0.2002 am HoF Wittenberg.

## 1.     **Hintergründe: Staatsaufgabenkritik und Hochschulreform**

Seit geraumer Zeit läuft eine politische und wissenschaftliche Diskussion über die Aufgaben des Staates. Diese zielt auf eine grundsätzliche Neudefinition dessen, was legitimerweise staatliche Aufgabe sein muss, was u.U. staatliche Aufgabe sein kann und was in Jedem Falle außerhalb des staatlichen Handlungsrahmens angesiedelt werden sollte. Zugleich haben wir eine Hochschulkrise, was nicht von vornherein beunruhigen muss, denn das ist ein Dauerzustand. Jedoch verändert die Staatsaufgabendebatte die Bearbeitungsbedingungen der Hochschulkrise.

### 1.1.   *Staat und autonomiebegünstigte Sektoren*

Das Hochschulsystem gehört zu den Sektoren, in denen die kulturelle Reproduktion der Gesellschaft organisiert wird: Bildung, Wissenschaft, Kunst, Kultur(erbe)pflge, Massenmedien und Religion. Der Staat als politische Organisationsform der Gesellschaft hat einen Kulturauftrag, und er setzt diesen institutionell um, indem er den Autonomiebedarf der Akteure in den kulturellen Reproduktionssektoren bedient. Die verfassungsrechtliche Ableitung dessen aus Art. 5 Abs. 3 GG funktioniert zwar nicht umstandslos. Doch im Bündnis mit den Gewährleistungen der Art. 4 und Art. 5 Abs. GG bewirkt diese Schutzbestimmung für die Freiheit von Kunst und Wissenschaft „gleichsam ein ‚Großklima‘ der kulturellen Autonomie“ (Steiner 1984, 4). Die öffentlichen Gewalten greifen als Steuerungsakteure in einem zwar abgestuften, doch Jedenfalls durchgehend geringeren Maße als in anderen Bereichen, wie etwa Sozialleistungsverwaltung oder Gefahrenabwehr, auf diese Sektoren zu. Sollen die kulturellen Reproduktionssektoren in ihrem Verhältnis zum Staat, der einen Kulturauftrag wahrnimmt, bestimmt werden, dann lässt sich mithin von Feldern mit staatlicherseits autonomiebegünstigten Akteuren sprechen.

Nun strebt der Staat seit einiger Zeit nach Entbürokratisierung und Konzentration auf Kernaufgaben. Dabei gibt es Schnittmengen unterschiedlicher Motive: Höhere Einsichten in die Souveränität der BürgerInnen paaren sich hier mit eher neoliberalen Neigungen zur Risikoprivatisierung einerseits und tiefen Einblicken in den Zustand der Staatsfinanzen andererseits. Operativ sollen künftig Leistungsqualität, Kostendisziplin, Wettbewerb sowie Klienten- und Mitarbeiterorientierung im Mittelpunkt

staatlichen Handelns stehen. All dies schüfe die Voraussetzungen, um vom Verwaltungs- zum Verhandlungsstaat, vom expandierenden zum aktivierenden Staat, von der Hoheitsverwaltung zum Dienstleister gelangen zu können.<sup>2</sup>

Strukturell vollzieht sich diese (angestrebte) Entstaatlichung und Entschlackung im Bereich öffentlicher Aufgabenerfüllung entweder als Privatisierung bzw. Semiprivatisierung oder als Dezentralisierung, führt aber in Jedem Falle zu weiteren staatlichen Steuerungseinbußen. Diese zeitigen in den durch Autonomiebegünstigung ausgezeichneten Sektoren und im Verhältnis des Staates zu den dortigen Akteuren spezifische Folgen, die von denen in staatsunmittelbar verwalteten Bereichen abweichen.

## *1.2. Ambivalenzen der Autonomiebegünstigung*

Das Privileg der Autonomiebegünstigung erweist sich unter Bedingungen von Entstaatlichung, Aufgabenentschlackung und Mittelverknappung als ausgesprochen ambivalent.

Dezentralisierung etwa vermag zwar die institutionelle Entscheidungsautonomie vergrößern, und Budgetierung löst kameralistische Fesseln. Zugleich aber verlagern Dezentralisierung und Budgetierung die zuvor politisch auszutragenden Verteilungskonflikte in die Institutionen und die dortigen soziotopischen Machtgeflechte. Durch Mittelverknappung erzwungene (Teil-)Privatisierungen können durchaus eine Erleichterung längst überfällig gewesener Entscheidungen darstellen. Sie können aber auch funktional gebotene Zusammenhänge zerstören. Outputorientierte Steuerung kann gewiss wettbewerbliche Energien freisetzen: Ebenso kann sie aber durch sog. Indikatorenopportunismus, d.h. Anpassung an die outputmessenden Indikatoren, die Erfüllung der Organisationszwecke unterlaufen. Die Alimentierungsbedürftigkeit der kulturauftragsrelevanten Institutionen begründet einerseits deren extrem geringe Verfügung über Sanktionspotentiale im Verhältnis zum Staat. Ihre managerialistisch gestärkte Autonomie überlässt andererseits zuvor politisch protegierte Aufgaben und Ziele - wie etwa Geschlechtergleichstellung, sozialen Chancenausgleich, die Pflege der sog. Orchideenfächer oder die des kritischen Refle-

<sup>2</sup> Vgl. statt vieler: Damkowski/Precht ( 998), Naschold/Bogumil ( 998) und Bandemer et al. ( 998).

xionswissens - dem Jeweiligen Grad an Aufgeklärtheit der Akteure in den Institutionen.

Auf der operativen Ebene gilt zeit geraumer Zeit New Public Management (NPM) als angemessenes Instrument, um die Neuorganisation staatlichen Handelns umzusetzen: Es halte in der Privatwirtschaft erprobte, für den öffentlichen Verwaltungssektor adaptierte (Selbst-)Steuerungsmechanismen bereit, diese führten zur Erschließung von Leistungsreserven, und statt extensiver Expansionsorientierung integriere es die Qualitätsorientierung. Unabhängig von den sektorenspezifischen Ambivalenzen wandert das NPM-inspirierte Neue Steuerungsmodell (so der in Deutschland übliche Begriff) aus den traditionellen (Kommunal-)Verwaltungsbereichen seit Ende der 90er Jahre auch in die kulturauftragsrelevanten Felder. Ziel ist der Aufbau einer unternehmensähnlichen dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur gemäß dem Leitspruch „Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen“. Wesentliche Elemente sind die organisatorische Entflechtung und Kontraktmanagement. Weitgehend autonome, dezentral organisierte Einheiten sollen produktorientiert und im Rahmen von Zielvereinbarungen arbeiten.

Das staatlicherseits handlungsleitende Motiv, das Neue Steuerungsmodell als Referenzmodell der Hochschulorganisationsreform heranzuziehen, ist das gleiche wie bei der allgemeinen Verwaltungsreform: Mittelverknappung und das Streben nach Reduzierung öffentlicher Aufgaben erfordern Organisationsveränderungen, um Effizienz- und Effektivitätssteigerungen zu ermöglichen. Aufbau- und Ablauforganisation sind so zu gestalten, dass die Verminderung der externen Steuerung durch intelligente interne Steuerung substituiert werden kann. Steuerungsintelligenz wird vornehmlich wettbewerblichen, vertraglichen und sog. identitätsbildenden Instrumenten zugesprochen.

### *1.2. Ökonomisierung einer Expertenorganisation*

In den Institutionen der kulturellen Reproduktionssektoren entstehen mit den konzeptionellen Transfers allerdings Steuerungsprobleme, die aus Finanzämtern, Bürgermeistereien oder Wohngeldstellen nicht bekannt sind. Die sog. Mikroökonomisierung öffentlichen Verwaltens stößt, sobald sie in Schulen, Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Museen, Orchestern oder kulturauftragsgebundenen Rundfunkanstalten angewandt werden soll, auf einen spezifischen organisationskulturellen Eigensinn. Gewiss

kann auch die bürokratische Mentalität von Verwaltungsbeamten Widerstände gegen eine betriebswirtschaftlich inspirierte Interpretation der Organisationsabläufe produzieren. Doch in den kulturauftragsrelevanten Institutionen ist der Charakter der Gegenwehr ein fundamental anderer. Das dem zu Grunde liegende Spezifische der autonomiebegünstigten Einrichtungen mit Kulturauftrag lässt sich übergreifend mit dem Begriff der Expertenorganisation kennzeichnen.<sup>3</sup>

Die Hochschule nun ist, soweit sie kognitive und kreative Prozesse organisiert bzw. diese durch gerade organisationsschwache Abläufe ermöglicht, eine radikalisierte Variante der Expertenorganisation. Deren Angehörige sind charakterisiert durch aufwendige Ausbildung, hohen Spezialisierungsgrad, sehr eigenständigen Umgang mit Wissen und die Lieferung sehr komplexer, nicht trivialer Produkte. Infolgedessen ist die wesentliche sachliche Bedingung, um die Expertentätigkeit ausüben zu können, eine hohe individuelle Autonomie.

Dies korrespondiert mit organisationalen Notwendigkeiten: Das wichtigste Produktionsmittel der Organisation ist das Wissen, und dieses befindet sich in der Hand der Experten; die Leistungsfähigkeiten des Experten und der Expertin stellen das Kapital der Organisation dar; schließlich werden die zentralen Organisationsdienstleistungen meist direkt für Klienten erbracht, was voraussetzt, dass dies in Form personaler Beziehungen geschieht - mit entsprechenden Anforderungen an Fertigkeiten und Kompetenzen der OrganisationsmitarbeiterInnen.

Aus all dem resultieren eine starke Stellung der ExpertInnen in der Organisation sowie der Umstand, dass Leitungsentscheidungen meist mit der fachlichen Arbeit verknüpft sind. Zugleich ist die Expertenorganisation durch einen Widerspruch gekennzeichnet: Experten sind einerseits an ihrer Jeweiligen (innovativen) Profession orientiert und andererseits gegenüber ihrer (trägen) Organisation eher gleichgültig eingestellt.

Daraus entstehen Besonderheiten der hochschulischen Leistungserbringung. In verbreiteter Wahrnehmung weist die Hochschule auf Grund dieser Besonderheiten Grenzen rationaler Steuerungszugänglichkeit und Selbstorganisationsfähigkeit auf. Gleichzeitig muss die Organisation auch sehr viel stärker auf den notwendig intrinsischen Charakter der Leistungsmotivation ihrer Mitglieder Rücksicht nehmen: Leistungs-

---

<sup>3</sup> Vgl. zum Konzept der Expertenorganisation Grossmann et al. ( 997) und zu seiner Anwendung auf Hochschulen Pellert ( 999).

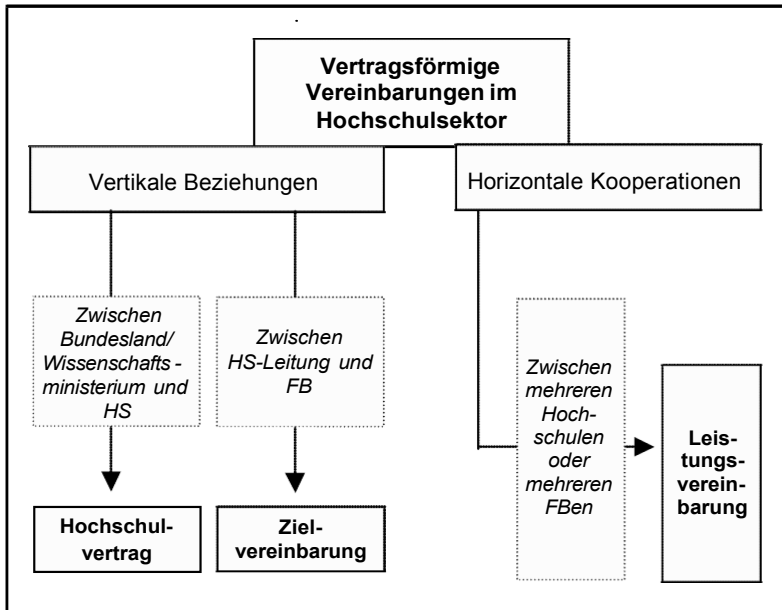
verweigerung ist an Hochschulen nur sehr begrenzt feststellbar und damit nur bedingt sanktionsfähig. Wo unter solchen Bedingungen zielführendes Verhalten erreicht werden soll, wird eine Akzeptanz benötigt, die *freiwillige* Mitwirkung erzeugt.

Eine Abwandlung des New Public Management-Konzepts für die Anwendung in Hochschulen ist das New University Management (NUM) (Kopp 1998). Das NUM-Modell weist die normative Ebene der Zielbestimmung Parlament und Regierung zu (im NPM: Parlament), die strategische Ebene einem Hochschulrat (im NPM: Regierung), und die operative Ebene der Hochschule (dies entspricht dem NPM-Modell). Zwischen die normative Ebene der Bestimmung politischer Ziele und die strategische Ebene wird eine partnerschaftliche Leistungsvereinbarung (statt eines hoheitlichen Leistungsauftrags) geschaltet. Die Leistungs- und Wirkungskontrolle im NUM unterscheidet sich ebenfalls vom NPM: Qualitativen Methoden kommt dabei größeres Gewicht als quantitativen Methoden zu; die Bewertungen stützen sich stärker auf Einschätzungen von Peers statt auf Eigenerhebungen der staatlichen Kontrollinstanzen; zudem können derartige Leistungs- und Wirkungskontrollen aus Kostengründen nicht häufig durchgeführt werden.

Wo all dies koordinierend gesteuert werden soll, erscheinen vertragsförmige Vereinbarungen als angemessene Instrumente.

## **2. Hochschulsteuerung über Verträge und Zielvereinbarungen**

Es erscheint sinnvoll, drei Varianten vertragsförmiger Vereinbarungen im Hochschulsektor begrifflich voneinander zu unterscheiden: Der Begriff der *Zielvereinbarung* sollte hochschulinternen Vertragsformen zwischen Jeweils einer über- und einer untergeordneten Ebene - etwa zwischen Rektorat und Fachbereich - vorbehalten bleiben. Sogenannte *Hochschulverträge* hingegen werden zwischen Staat und einzelnen Hochschulen abgeschlossen. Sowohl Zielvereinbarungen wie Hochschulverträge regeln vertikale Beziehungen. Begrifflich davon sind horizontale Kooperationen abzusetzen: Eine vertragsförmige Zusicherung von Leistungen zwischen zwei Fachbereichen z.B. sollte als *Leistungsvereinbarung* firmieren. (Abb. )



**Abb. 1: Systematisierung: Vertragsförmige Vereinbarungen**

Zielvereinbarungen und Verträge sind die beiden zentralen Formen des Kontraktmanagements, in die auch im Hochschulsektor Hoffnungen gesetzt werden, wesentliche Insuffizienzen bisheriger Steuerungsmodi ausgleichen zu können.

Zunächst gelten vertragsförmig gestaltete Vereinbarungen häufig als gleichsam Königsausweg, um Leistungsbewertungsprozessen an Hochschulen die hohe Konfliktbelastung zu nehmen und den besonderen Stellenwert der (institutionellen wie individuellen) Autonomie berücksichtigen zu können. Insoweit scheinen Hochschulverträge und Zielvereinbarungen nicht allein Formalisierungen von Kooperationen zu sein, sondern hochschulpolitisch auch den Charakter eines Formelkompromisses angenommen zu haben: zwischen denjenigen, die einer eher ökonomisierenden, und denjenigen, die einer eher sozialpflichtigen Reform der Hochschulen zuneigen. Das kann durchaus sein Gutes haben, soweit dem zwei gemeinsame Einsichten zu Grunde liegen: Beide Fraktionen besinnen sich darauf, dass die Autonomiebegünstigung der Hochschule aus deren



Zwecken abgeleitet ist, und beide betrachten diese autonome Verfasstheit nicht *allein* als Reformhindernis, sondern erkennen darin auch produktive Potentiale, die bspw. über vertragsförmige Vereinbarungen entfaltet werden können.

## 2.1. Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen gelten als Chance, Verbindlichkeit bei der Erfüllung anzustrebender Ziele herzustellen, ohne Steuerung im Sinne von Befehl und Eingriff betreiben zu müssen. Aufträge, Anweisungen und Vorgaben werden durch Vereinbarungen ersetzt. In diesem Sinne lässt sich das Konzept als hochschuladäquater Gegenentwurf zur Ökonomisierung der Hochschulen betrachten. Gleichwohl kommt es ebenfalls aus der Wirtschaft: Dort als *management-by-objectives* firmierend, ist es ein Führungskonzept auf motivationstheoretischer Grundlage, bei dem Vorgesetzte und MitarbeiterInnen gemeinsam Ziele festlegen und die Bewertungsmaßstäbe der Zielerreichung festlegen. Die Vereinbarung wird aus den übergeordneten Organisationszielen abgeleitet und berücksichtigt zugleich individuelle Ziele der MitarbeiterInnen. Aus der Zielberücksichtigung ergibt sich Motivation, aber auch aus der möglichst weitgehenden Delegation von Entscheidungskompetenz zur Zielumsetzung. Zielakzeptanz soll durch die Beteiligung an der Zielformulierung erzeugt bzw. erhöht werden. (Staehele 994, 805-807)

Weithin unüblich sind allerdings an Hochschulen noch Zielvereinbarungen zwischen einzelnen MitarbeiterInnen und Vorgesetzten. Wo bereits mit Zielvereinbarungen gearbeitet wird, werden diese zwischen Leitungen und Organisationseinheiten abgeschlossen. In gemeinsam unterzeichneten Vereinbarungen legen bspw. die Hochschulleitung und ein Fachbereich fest, welche Ziele der Fachbereich in den nächsten Jahren erreichen möchte. Die Hochschulleitung stellt die dafür benötigten Mittel bereit. Von der erfolgreichen Umsetzung der vereinbarten Ziele hängt dann die weitere Mittelzuwendung ab.

Ein vordringlich zu lösendes Problem ist hierbei regelmäßig die Sanktionsstruktur: Zielvereinbarungen, die bei Nichterfüllung negative Sanktionen - z.B. Mittelkürzung - vorsehen, bei Erfüllung hingegen lediglich die Beibehaltung des Ausstattungs-Status-quo, produzieren außerordentliche Akzeptanzschwierigkeiten beim Hochschulpersonal. Es muss daher in Jedem Falle gesichert werden, dass durch zusätzliche Mittelzuweisung

gen und/oder interne Umverteilungen negative Sanktionsinstrumente mit positiven Gratifikationen transparent verkoppelt werden.

Im übrigen bieten Zielvereinbarungen aber auch einen immateriellen Anreiz, der sich in der Formel „Verbindlichkeit gegen Autonomie“ zusammenfassen lässt: Die Selbstverpflichtung, kooperativ ausgehandelte Ziele auf selbstgewählten Wegen zu erreichen, bringt einen Gewinn an Entscheidungskompetenz. Voraussetzung dafür ist, dass die Wege zur Zielerreichung tatsächlich ins Belieben des Fachbereichs gestellt werden. Dies wiederum erfordert, dass Zielvereinbarungen auch wirkliche Ziele vereinbaren und nicht detaillierte Maßnahmen. Genau an diesem Punkt besteht derzeit häufig noch ein wesentliches Problem, wenn etwa das Erstellen einer Fachbereichs-Homepage zum Bestandteil einer Zielvereinbarung wird.

Für eine Anlaufphase kann dieser Umgang mit dem für Hochschulen noch neuen Instrument in Kauf genommen werden - soweit dahinter die Überlegung steht, dass pragmatische Maßnahmen schneller einigungsfähig seien als komplexe Zielsetzungen, und dass es zunächst darauf ankomme, initiative Energien nicht durch zu lange Aushandlungsphasen zu verbrauchen. Ebenso dürften bereits die Diskussionen in Vorbereitung einer Zielvereinbarung wichtig sein, insofern sie implizit Stärken-Schwächen-Kennntnis und Problembewusstsein mit sich bringen. Darauf ließe sich dann in einer zweiten und weiteren Zielvereinbarungsrunden aufbauen, indem die Ambitioniertheit der Vereinbarungsinhalte sukzessive gesteigert wird.

## 2.2. *Hochschulverträge*

Hochschulverträge sind gleichsam die Zielvereinbarungen der nächsten Stufe. Sie werden zwischen einem Landeshochschulministerium und einer Hochschule geschlossen. Direkte Vertragspartner sind dort, wo es bereits Hochschulverträge gibt, bislang die Hochschulleitungen. Im Modell des New University Management ist dies dagegen der Hochschulrat, was durchaus vorteilhaft sein kann: Die strategische Funktion des Hochschulvertrages würde stärker betont, wenn er mit dem für strategische Hochschulentwicklungsfragen zuständigen Gremium abgeschlossen wird.

Es handelt sich bei den Hochschulverträgen - insoweit der Zielvereinbarung entsprechend - um eine Vereinbarung auf der Basis von Gegenseitigkeit: Der Verpflichtung bestimmter Leistungserbringung seitens

der Hochschule steht die Zusicherung einer bestimmten Finanzierung durch den Staat gegenüber. Dabei sind - worauf Trute (2000, 40) hinweist - zwei relevante Effekte, dass „das Kontraktmanagement die Hochschulpolitik von den Finanzministerien auf die Wissenschaftsministerien“ zurückverlagert, und zwar „verbunden mit einer erhöhten Transparenz und damit auch Informationsgrundlage für wissenschafts- und finanzpolitische Entscheidung[en] der Parlamente“.

Indes lösen Hochschulverträge nicht nur und auf allen Seiten euphorische Gefühle aus. Als problematisch gelten insonderheit zwei Umstände:

- Zum einen schreiben solche Verträge häufig eine Stagnation oder sukzessive Abschmelzung der Jährlichen Mittelzuweisung an die Hochschule durch den Staat fest bzw. sind mit gezielten internen Kürzungsauflagen, etwa beim Personal, verbunden. Kritisiert wird dann, dass der Staat sich aus der Verantwortung stehle: Unter dem Stichwort der Autonomieerweiterung würden staatlicherseits die Verteilungskonflikte, die sich durch Mittelkürzungen verschärfen, in die Hochschulen hinein delegiert. Zudem wird kritisch vermerkt, dass der institutionelle Autonomiegewinn u.U. zu Lasten der individuellen Autonomie gehen kann.
- Zum anderen ist die Vertragsfähigkeit des Staates gegenüber den Hochschulen dann ungeklärt, wenn der staatliche Vertragspartner seine Verpflichtungen mit der Begründung einer Verschärfung der allgemeinen öffentlichen Haushaltslage korrigieren kann. Soll dies aber explizit ausgeschlossen werden, muss der Haushaltsgesetzgeber befristet auf die Wahrnehmung seines Budgetrechts verzichten - was insbesondere nach Neuwahlen problematisch sein kann.

Die bislang vorliegenden praktischen Erfahrungen sind widersprüchlich. Verträge als Steuerungsmodus werden sich indes nur durchsetzen können, wenn eine Frage zufriedenstellend beantwortet wird: Inwieweit können vertragsförmige Konstruktionen tragfähig sein, deren Partner über gravierend verschiedene Sanktionspotentiale verfügen? Immerhin ändert sich an der Sanktionsstruktur zwischen Staat und Hochschulen durch Hochschulverträge in einer Hinsicht Jedenfalls nichts Grundsätzliches: Wo der staatliche Geldgeber geben oder vorenthalten kann, da können die Hochschulen nur nehmen. Gleich was und wieviel, sie müssen letztlich akzeptieren. Kurz, die Hochschulen entscheiden nicht über wesentliche ihrer eigenen Bestandsvoraussetzungen. Als hochschulseitiges Sanktionsinstrument kommt

nur in Frage, sich dem Hochschulvertrag insgesamt zu verweigern, also den Staat zu nötigen, etwaige Struktur- und Sparauflagen direkt zu exekutieren.

Die hier zu stellende Frage also lautet: Besitzt der Staat im Verhältnis zu den Hochschulen überhaupt die Voraussetzung der Vertragsschließung, nämlich *Vertragsfähigkeit* im Sinne der Erfüllung eingegangener Vertragspflichten außerhalb gesetzlicher Regelungen sowie über Haushaltsplanaufstellungen und die Grenzen von Legislaturperioden hinaus? Hier können insbesondere die Berliner Erfahrungen hilfreich sein: Nirgendwo sonst wurde bisher das Instrument des Hochschulvertrags so umfassend eingesetzt wie im Land Berlin.

### **3. Berliner Erfahrungen**

#### *3.1. Hochschulreformerische Situation*

Der „Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft“ hat unlängst eine Studie vorgelegt, welche die in jüngster Zeit novellierten Hochschulgesetze der Bundesländer bewertet. Dieser Studie kann entnommen werden, dass Berlin kein modernes Hochschulgesetz habe (Stifterverband 2002, 4). Der Generalsekretär des Stifterverbandes leitet daraus ab: „Die Situation der Hochschulpolitik in Berlin erscheint dagegen [im Vergleich zu Niedersachsen, P.P.] problematisch.“<sup>4</sup> Diese Aussage sorgte in Berlin für Heiterkeit. Denn es ist zwar richtig, dass das Land noch kein neues Hochschulgesetz hat (sondern eines von 1998, was in den unterdessen üblichen Novellierungszyklen tatsächlich als steinalt gelten muss). Doch hat es dafür die bundesweit am stärksten deregulierte hochschulrechtliche Situation: Das bestehende Hochschulgesetz spielt nämlich für die Hochschulreform fast keine beschränkende Rolle.

Über eine sehr weitgehende Erprobungsklausel können seit 1997 siebenundsiebzig Paragraphen des Berliner Hochschulgesetzes (BerlHG) außer Kraft gesetzt werden, um neue Modelle der Hochschulleitung und -or-

---

<sup>4</sup> Stifterverband misst Hochschulgesetze: Niedersachsen vorn, in: *dpa-Dienst für Kulturpolitik* 35/2002, S. 24.

ganisation zu erproben.<sup>5</sup> Mit dem Haushaltsstrukturgesetz 1996 bereits war den Hochschulen ermöglicht worden, zur Erprobung ihre Haushaltswirtschaft zu flexibilisieren. Die Diensttherreneigenschaft haben die Hochschulen in Berlin schon lange. Das Kuratorialmodell besteht gleichfalls schon geraume Zeit und ist 1997 modernisiert worden. Die bisherigen, dem Rundfunkratsmodell folgenden Kuratorien können seither - sofern die Hochschulen es wünschen - durch Kuratorien neuer Art im Sinne von Hochschulräten ersetzt werden. Aus diesen hat sich die Politik bis auf den Wissenschaftssenat zurückgezogen.

Der hochschulreformerisch wichtigste Schritt war in dieser Kette von Entscheidungen das Haushaltsstrukturgesetz 1997. Damit wurde die erwähnte Erprobungsklausel in das Berliner Hochschulgesetz eingeführt, und der Wissenschaftssenator wurde zum Abschluss von mehrjährigen Verträgen mit den Hochschulen ermächtigt:

- Die *Erprobungsklausel* gibt den Hochschulen die Möglichkeit, neue Formen der Leitung und Organisation zeitlich befristet zu erproben. Von dieser Möglichkeit hat die Mehrzahl der Berliner Hochschulen Gebrauch gemacht. Umfassende Erprobungsmodelle haben die Humboldt-Universität, die Freie Universität und die Fachhochschule für Technik und Wirtschaft eingeführt.
- Die *Hochschulverträge* folgen dem Prinzip: Planungssicherheit und größere Handlungsautonomie gegen Hochschulreform. Anders als in anderen Bundesländern geben die Hochschulverträge in Berlin den Hochschulen gerichtlich einklagbare Rechtspositionen, da es sich um öffentlich-rechtliche Verträge handelt.

Die Berliner Situation ist zudem nicht nur hinsichtlich der rechtlichen Möglichkeiten ausgesprochen liberal, sondern wird auch in der hochschulpolitischen Praxis entsprechend genutzt. Das deutlichste Zeichen dafür sind die Berliner Hochschulverträge.

### 3.2. *Hochschulverträge*

Die bisherige Geschichte der Berliner Hochschulverträge lässt sich in zwei kurzen Aussagen zusammenfassen: Am Anfang, 1997, waren die

---

<sup>5</sup> Vgl. Art. IX Nr. 4 Gesetz zur Beseitigung des strukturellen Ungleichgewichts des Haushalts (Haushaltsstrukturgesetz 1997) vom 2. März 1997, zugleich § 7a Berliner Hochschulgesetz (BerlHG).

Vereinbarungen Knebelverträge. Nur fünf Jahre später, 2002, waren sie ein großer Segen, der die Hochschulen in ihrem Bestand schützte.

1997 kommentierte ein Betroffener die Berliner Entwicklungen noch mit leichtem Sarkasmus: „Was den Hochschulen mit Hilfe von Verträgen als Planungssicherheit angeboten wird, ist in Wirklichkeit eine Selbstverpflichtung der Politik, mit ihnen nicht Jedes Jahr neuen Unsinn zu machen“ (Gies 1997, 90). Der seinerzeitige Wissenschaftssenator Radunski kleidete die dahinter stehenden Anforderungen in die ambivalente Formulierung: „Wir wollen die Sparraten für die Hochschulen, die zwischen 1997 bis 2000 die Riesensumme von rund 377 Millionen Mark betragen, in einem Rahmenvertrag mit den Hochschulen festlegen, so daß in einer wenn auch degressiven Form Planungssicherheit vorhanden ist.“ (Radunski 1997, 4)

Die ersten Verträge liefen von 1997 bis 2000.<sup>6</sup> Für 200 und 2002 gab es eine Fortschreibung dieser Verträge.<sup>7</sup> Bereits 200 wurden die Verträge für die Jahre 2003-2005 verhandelt, vom Berliner Senat beschlossen und unterzeichnet sowie vom Abgeordnetenhaus zur Kenntnis genommen.<sup>8</sup>

Von 1997 bis 2000 sanken die Zuschüsse an die Hochschulen nicht nur real, sondern auch nominal. Gleichzeitig wurde in den Verträgen der Verzicht auf haushaltswirtschaftliche Eingriffe erklärt. Im Gegenzug gewährleisteten die Hochschulen den Bestand von 85.000 Studienplätzen und verpflichteten sich zu einer Strukturplanung auf der Grundlage der Zuschüsse des Jahres 2000. Dahinter steckte der geordnete Rückbau der Berliner Hochschulen von ursprünglich 5.000 auf 85.000 Studienplätze. Darüber hinaus verpflichteten sich die Hochschulen zu einzelnen Reformschritten insbesondere im Bereich der Gestaltung des Studiums. Das betrifft etwa die Erstellung von Studienverlaufsplänen, der Studienberatung durch ProfessorInnen nach dem zweiten Semester oder die besondere Gewichtung der pädagogischen Erfahrung von ProfessorInnen im Berufungsverfahren. Für den Bereich der Hochschulfinanzierung wurde die Einführung eines differenzierten Systems von Kennzahlen verabredet.

---

<sup>6</sup> Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 3/78

<sup>7</sup> Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 3/3804

<sup>8</sup> Abgeordnetenhaus von Berlin, Drs. 4/464; online:  
[http://www.science.berlin.de/navigation/start\\_framesets/politik\\_start.htm](http://www.science.berlin.de/navigation/start_framesets/politik_start.htm)

Für die Jahre 200 und 2002 schrieben dann sogenannte Ergänzungsverträge die bestehenden Hochschulverträge fort. Vereinbart wurden darin nominale Zuwächse der staatlichen Zuschüsse. Die Ergänzungsverträge enthielten neue Verpflichtungen im Bereich der Studienreform. Dazu gehörte die Einrichtung der Ämter von Studiendekanen in den Fakultäten. Daneben wurde die Verpflichtung von Zielvereinbarungen zwischen den Hochschulleitungen und den Fakultäten aufgenommen (dazu genauer unten). Hochschulintern verpflichteten sich die Hochschulen, einen Teil der Mittel, die sie den Fakultäten für Zwecke der Lehre und Forschung zuzuwenden, nach Leistungskriterien zu verteilen. Im Verhältnis zum Land wurde die Verpflichtung übernommen, die Einführung einer Kostenrechnung und Leistungsbewertung vorzubereiten. Erstmals wurde mit den Ergänzungsverträgen auch ein Katalog von Maßnahmen zur Förderung von Frauen in der Wissenschaft vereinbart.

Für die Jahre 2003 bis 2005 wurden im Jahre 200 neue Hochschulverträge verhandelt und abgeschlossen. Erneut konnte ein zumindest nominaler Zuwachs der staatlichen Zuschüsse vereinbart werden. Die Hochschulen verpflichteten sich zu einer Fortschreibung ihrer Strukturplanung unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Wissenschaftsrats und von Expertenkommissionen, die die Strukturplanung gemäß den ersten Verträgen evaluiert hatten. Es wurde ein Vertragscontrolling eingeführt. Jeweils zum 30. April sind nun von den Hochschulen Leistungsberichte vorzulegen, die dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnis gegeben werden. Die Leistungsberichte enthalten neben Daten über die Belastungen und Leistungen der Hochschulen Aussagen zum Stand der Erfüllung der übernommenen Verpflichtungen.

Die Verträge sehen vor, dass Art und Ausmaß ihrer Erfüllung bei der Festlegung der Zuschusshöhe im Folgevertrag zu berücksichtigen sind. Zu diesem Zweck werden die Hochschulen im Jahr 2006 entsprechend ihrem Anteil an den konsumtiven Zuschüssen 3 Mio Euro aufbringen. Diese Mittel werden nach dem Maß der Vertragserfüllung auf der Grundlage der zuletzt erstellten Umsetzungsberichte verteilt. Die Auswertung wird einer Expertenkommission übertragen.

Bereits mit Wirkung im Jahre 2002 wurde ein System parametergestützter leistungsbezogener Mittelzuweisung vereinbart. Dabei wird ein fixierter Prozentsatz der vertraglich festgelegten konsumtiven Zuschüsse nach Leistungsparametern an die Hochschulen verteilt. Innerhalb dieses Systems leistungsbezogener Mittelzuweisung stehen also die Hochschu-

len untereinander in Konkurrenz. Sie konkurrieren nach Maßgabe der Leistungsparameter miteinander um einen wachsenden Anteil des Staatszuschusses. Dieser Anteil beträgt 2002: 6%, 2003: 0%, 2004: 5%, 2005: 5%. Die Mittelverteilung erfolgt fächergruppenbezogen mit folgender Gewichtung:

|                         |                               |       |
|-------------------------|-------------------------------|-------|
| an den Universitäten:   | Lehre:                        | 47,5% |
|                         | Forschung/Nachwuchsförderung: | 47,5% |
|                         | Gleichstellung:               | 5,0%  |
| an den Fachhochschulen: | Lehre:                        | 80,0% |
|                         | Forschung/Nachwuchsförderung: | 5,0%  |
|                         | Gleichstellung:               | 5,0%  |

Parameter für die Erfolgsmessung sind im einzelnen

- bei der *Lehre* die Auslastungsquote (Zahl der Studierenden in der Regelstudienzeit im Verhältnis zur Zahl der Studienplätze), die Erfolgsquote (Zahl der Absolventen im Verhältnis zu den Studierenden in der Jahrgangsstärke), Regelstudienzeitquote (Anzahl der Absolventen in der Regelstudienzeit + 2 Semester zu Absolventen insgesamt) und Internationalität (Anzahl ausländischer Absolventen bzw. Studierender in Relation zur Gesamtzahl der Absolventen);
- in der *Forschung und Nachwuchsförderung* die Drittmittel (Anteil der Drittmittelausgaben einer Universität in einer Fächergruppe an den gesamten Drittmittelausgaben der Fächergruppe an den drei Berliner Universitäten), an Universitäten die Promotionen (Anteil der Promotionen einer Universität in einer Fächergruppe an der Gesamtzahl der Promotionen der Fächergruppe an den drei Universitäten) bzw. an Fachhochschulen die Veröffentlichungen (Zahl der Veröffentlichungen pro besetzter Professur) sowie Internationalität;
- für die *Gleichstellung* wird der Anteil der Professorinnen an der Gesamtprofessorenenschaft herangezogen, die Anzahl der neu berufenen Professorinnen im Verhältnis zur Anzahl der in den letzten zwei Jahren besetzten Professuren, der Anteil der Promotion von Frauen sowie die Anzahl der Absolventinnen in Relation zu den Absolventen insgesamt.

Diese Parameter gehen mit unterschiedlichen Gewichtungen in die Bewertung ein. Derart steuern sie die oben erwähnte zwischenhochschul-



sche Mittelverteilung, die sich bis 2005 auf 5% des Staatszuschusses steigern wird.

Daneben enthalten die neuen Verträge Verpflichtungen zur Reform des Studienangebots. Dabei verpflichten sich die Hochschulen vor allem dazu, die Hälfte der Diplom- und Magisterstudiengänge zu modularisieren und in diesen Studiengängen ein Leistungspunktsystem einzuführen. Ohne prozentuale Vorgabe werden die Hochschulen in geeigneten Bereichen gestufte Studiengänge mit den Abschlüssen Bachelor und Master einrichten. Die Evaluationen der Studiengänge werden nach den Vorgaben der Hochschulrektorenkonferenz und des Wissenschaftsrats fortgesetzt. Dabei ist die externe Evaluation zumindest für jene grundständigen Studiengänge bis zum Ende des Jahres 2004 abzuschließen, in denen sich 90% der in grundständigen Studiengängen eingeschriebenen Studierenden befinden. Als eine konkrete Verpflichtung im Rahmen geschlechtsspezifischen Benachteiligungsausgleichs kann erwähnt werden, dass die Hochschulen die Verpflichtung übernommen haben, Frauen in der Wissenschaft mit dem Ziel zu fördern, den Anteil der Frauen innerhalb der einzelnen Qualifikationsstufen denen der Jeweiligen vorangegangenen anzupassen.

Hervorhebenswert sind schließlich zwei Projekte, die in den ab 2003 laufenden Hochschulverträgen vereinbart wurde.

- Zum einen das sog. *Professurenenerneuerungsprogramm*: Es sichert zum Beispiel der Humboldt-Universität innerhalb der investiven Zuschüsse 7,7 Mio €, die allein für die Ausstattung von künftig zu besetzenden Professuren verwendet werden dürfen. Damit soll die Attraktivität der Berufungen an Berliner Hochschulen gesichert werden.
- Zum anderen der *Strukturfonds zur Stärkung der Fachhochschulen*: Das Ziel des Strukturfonds ist die Einrichtung neuer Studiengänge an Fachhochschulen, also deren Profilerweiterung und damit ihre strukturelle Stärkung im Gesamtsystem der Berliner Hochschullandschaft. Hierzu sind die Fachhochschulen aufgefordert, neue Studiengänge zu konzipieren und sich in einem wettbewerblichen Verfahren um entsprechende Mittel zu bewerben. Diese Mittel kommen dadurch zu Stande, dass die drei großen Berliner Universitäten Jährlich insgesamt 2,5 Mio € plafondabsenkend an den Fonds abführen. Auf diese Weise sollen nach Ablauf von 5 Jahren in diesem Verfahren 38 Mio € neu – nämlich den Fachhochschulen – zugeordnet worden sein.

### 3.3. Zielvereinbarungen

Entsprechend dem skizzierten Steuerungssystem im Verhältnis des Landes zu den Hochschulen haben die Hochschulen intern im Verhältnis Hochschule/Fachbereiche ebenfalls Systeme leistungsbezogener Mittelzuweisung und Zielvereinbarungen etabliert. Diese entsprechen mit gewissen Differenzen dem Landessystem.

Erstmals waren Zielvereinbarungen zwischen Hochschulleitung und Fachbereichen Gegenstand der Ergänzungsverträge für 200 /2002. Dort wurde die Verpflichtung zum Abschluss von Zielvereinbarungen zu folgenden Punkten aufgenommen: Evaluation von Studiengängen, Bewertung einzelner Lehrveranstaltungen, Modularisierung von geeigneten Studiengängen, Einführung von Leistungspunktsystemen, Verstärkung des Angebots fremdsprachlicher Lehre. Zudem verpflichteten sich die Hochschulen hochschulintern, einen Teil der Mittel, die sie den Fakultäten für Zwecke der Lehre und Forschung zuweisen, nach Leistungskriterien zu verteilen.

Auch in den ab 2003 bis 2005 geltenden Verträgen sind Zielvereinbarungen geregelt. § 6 der Verträge lautet:

„Soweit die Verpflichtungen aus diesem Vertrag Zuständigkeiten der Fachbereiche betreffen, schließt die Hochschulleitung mit ihnen Zielvereinbarungen ab. Sie legt darin die Auswirkungen einer unzulänglichen Erfüllung einer Zielvereinbarung fest.“

So werden Zielvereinbarungen beispielsweise abgeschlossen, um das Ziel zu erreichen, den Frauenanteil innerhalb der einzelnen Qualifikationsstufen denen der Jeweiligen vorangegangenen anzupassen. Hier verspricht man sich innerhalb der Hochschulen einiges davon. Mit Anreizsystemen kann erstmals das Eigeninteresse von wissenschaftlichen Einheiten geweckt werden, Stellen mit Frauen zu besetzen:

- Im Budgetierungssystem der Technischen Universität ist beispielsweise vorgesehen, dass das Jeweilige Institut von der Zentrale einen Zuschlag erhält, wenn eine Stelle mit einer Frau besetzt wird. Dieser Zuschlag fällt doppelt so hoch aus bei der Neuberufung einer Frau auf eine *Professorenstelle*.
- Die Humboldt-Universität sieht vor, einen Anteil von 5% der leistungsorientiert an die Fakultäten verteilten Sachmittel für Maßnahmen der Frauenförderung zu verwenden, insbesondere für Zuschüsse an

Nachwuchswissenschaftlerinnen für Reisekosten oder Tagungsgebühren.

- An der Universität der Künste wurden ein Mittelpool zur Frauenförderung eingerichtet und Indikatoren festgelegt, die die Leistungen der Fakultäten bemessen und über die Mittelverteilung positiv oder negativ sanktionieren. Der Mittelpool setzt sich aus einem Prozent der Budgetmittel der Jeweiligen Fakultäten zusammen, die leistungsorientiert an diese zurückfließen.

### 3.4. *Berliner Zwischenbilanz*

Die Hochschulverträge wie die Zielvereinbarungen sind jeweils zweiseitige Vereinbarungen. Eine Zwischenbilanzierung ihrer Funktionsfähigkeit muss daher drei Dimensionen berücksichtigen: (a) die Funktionalität und Auswirkungen im staatlichen Bereich, (b) die Funktionalität und Wirkungen innerhalb der Hochschulen sowie (c) die Wirkungen hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Staat und Hochschulen.

#### *(a) Zur Funktionalität im staatlichen Bereich:*

Hier hatten die Hochschulverträge ihre bislang härteste Bewährung im Jahr 2002 zu bestehen. Einerseits erforderte die katastrophale Haushalts-situation des Landes Berlin Konsolidierungsbeiträge von möglichst allen öffentlich finanzierten Bereichen. Andererseits stand die Vertragsfähigkeit des Landes im Verhältnis zu den Hochschulen auf dem Spiel: Eine Nichteinhaltung der laufenden Hochschulverträge hätte die Verträge als hochschulpolitisches Steuerungsinstrument vermutlich für alle Zeiten de-savouiert.

Als beträchtliche Sicherung erwies sich hierbei die Konstruktion der Verträge. Sie waren als öffentlich-rechtliche Verträge durch den Berliner Senat beschlossen und vom Abgeordnetenhaus zur Kenntnis genommen worden. Damit sind die Vereinbarungen gerichtlich einklagbar - auch die Vereinbarung unter der Zwischenüberschrift „Planungssicherheit“: „Für die Vertragsdauer wird das Land keine pauschalen Minderausgaben und Bewirtschaftungsauflagen zum Zwecke von Einsparungen oder sonstige Einschränkungen im Wege der Haushaltswirtschaft verfügen“ (§ 4 Abs. ).

Den Kontrast dazu bildeten die nicht durch Verträge gesicherten Ost-Berliner Kunsthochschulen und die Berufsakademie: Sie mussten wie der gesamte öffentliche Dienst des Landes als nachgeordnete Einrichtungen

der Senatswissenschaftsverwaltung ihren Anteil an den allgemeinen Personaleinsparungen erbringen. Im Unterschied zu den Vertragshochschulen konnte dies für die Kunsthochschulen und die Berufsakademie nicht abgewendet werden: Andernfalls hätten die nicht erbrachten Einsparungen auf alle anderen Bereiche des Berliner öffentlichen Dienstes umgelegt werden müssen - eine Solidarleistung, die keines der anderen Ressorts zu erbringen geneigt war.

*(b) Zu Funktionalität und Wirkungen innerhalb der Hochschulen:*

Hier fällt insbesondere auf, dass die Gleichstellungswirkungen sehr unterschiedlich sind. An den Universitäten ist der Frauenanteil an den neu besetzten Professuren im Schnitt der letzten zwei Jahre rückläufig. Die Fachhochschulen besetzten dagegen - wie bereits in den Jahren zuvor - wiederum ein Drittel der ausgeschriebenen Professuren mit Wissenschaftlerinnen. Eine Reaktion auf die Situation an den Universitäten ist ein spezielles Programm an der Humboldt-Universität, mit dem einzelne Professuren ausschließlich für Frauen ausgeschrieben werden.

Im zwischenhochschulischen Wettbewerb wurden erstmals konsumtive Zuschüsse umverteilt. So gewann 2002 die FU 59.000 Euro und die TU 5.000 Euro zu Lasten der Humboldt-Universität.<sup>9</sup>

In zahlreichen Einzelbereichen haben die Hochschulen projektbezogene Aktivitäten entfaltet, etwa zur Internationalisierung des Studiums, zur Einrichtung gestufter Studiengänge oder zur Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung. Zögerlich hingegen wurde die Integration fachübergreifender Inhalte in das Pflicht- und Wahlpflichtangebot in Angriff genommen. Auch zur Verbesserung der Promotionschancen von Fachhochschulabsolventen werden in den aktuellen Leistungsberichten keine Fortschritte berichtet.

*(c) Zu den Wirkungen hinsichtlich des Verhältnisses zwischen Staat und Hochschulen:*

Vertragsbeziehungen sind eine Form der Entstaatlichung. Entstaatlichung gibt es in der neoliberalen und der republikanischen Variante. Erstere

---

<sup>9</sup> Dabei ist auf eine Regelung hinzuweisen, welche die potenziellen Verluste für eine einzelne Hochschule vorerst begrenzt, um eine ‚Gewöhnung‘ an das neue Instrument zu ermöglichen: „Eine Kappung der Verluste findet 2002 bei 3%, in den Folgejahren bei 5% der von der Hochschule insgesamt eingebrachten Verteilungsmasse statt.“ (Anlage zum Hochschulvertrag 2003-2005, Punkt 3)

setzt den Akzent auf marktförmige Wettbewerbsfähigkeit, letztere auf Sozialpflichtigkeit und die öffentliche Aneignung der Hochschulen. Die Berliner Hochschulverträge integrieren Elemente beider Varianten. In welche Richtung diesbezüglich die künftige Entwicklung gehen wird, wird Gegenstand politischer Auseinandersetzungen sein.

Sichtbar aber wird eines bereits Jetzt: Es gibt einen Widerspruch zwischen dem Anliegen des Ausbaus der Hochschulautonomie einerseits und häufigem Druck diverser Interessengruppen, der Staat möge in dieser oder jener Angelegenheit intervenieren, andererseits. Der Widerspruch ist nur bedingt lösbar. Autonomie bewährt sich ja gerade im Konfliktfall und kann nicht nur ein Handlungsrahmen für konfliktfreie Phasen sein. Gleichwohl wird die Berliner Senatswissenschaftsverwaltung häufig als oberste Appellationsinstanz angesprochen.

Dem steht entgegen, dass in Folge der Vertragsbeziehungen die Interventionsmöglichkeiten des Staates nur noch sehr begrenzt sind. Abseits der üblichen Rechtsaufsicht im akademischen Bereich - d.h. Rechtmäßigkeitskontrolle - und der Fachaufsicht im Bereich sog. staatlicher Aufgaben, die von der Hochschulverwaltung als Auftragsverwaltung erledigt werden (Personal-, Wirtschafts-, Haushaltsverwaltung sowie Krankenversorgung) ist in Folge der Vertragsbeziehungen die Hochschulautonomie außerordentlich vergrößert worden. Das Land kann hier nur noch auf vier Interventionsinstrumente zurückgreifen: Gesetzgebung, Vertragsverhandlungen, Mitarbeit im Kuratorium sowie Berufungen.

Darüber hinaus wirken die Hochschulverträge vor allem in einem Punkt durchaus ambivalent: Indem sie Planungssicherheit für die Hochschulen liefern, schränken sie zugleich die operativen Gestaltungsmöglichkeiten der Landespolitik deutlich ein. Um es an einem aktuellen Berliner Beispiel aus den zurückliegenden Haushaltsberatungen zu verdeutlichen: Während den Hochschulen durch die Verträge Zuschusszuwächse garantiert waren, bestand 2002 längere Zeit die akute Gefahr, dass Berlin die überregional vereinbarten Zuschusserhöhungen für die gemeinschaftsfinanzierten außeruniversitären Forschungseinrichtungen nicht finanzieren kann. Die Hochschulbudgets waren als großer Block von , Mrd. € im Haushalt gebunden. Sie konnten nicht angegriffen werden - auch nicht um den Preis, dass der gesamten deutschen Forschung 80 Mio € verloren gegangen wären, wenn Berlin die Zuwächse nicht hätte finanzieren können, da das sog. Geleitzugprinzip in der Gemeinschaftsfinanzierung alle Beteiligten - Bund und Länder - in ihrem Verhalten unter-

einander bindet. Erbracht wurden die Mittel für die außeruniversitären Institute am Ende durch Umschichtungen aus dem Kulturerat.

Schließlich ist zu vermerken, dass sich die Verpflichtungen des Staates in den Hochschulverträgen nicht auf die vertragsgemäße Zuschussgewährung beschränken. Weitere Pflichten, die das Land übernommen hatte, waren und sind z.B. die Mitwirkung bei der leistungsbezogenen Mittelzuweisung, bei anzustellenden Ausstattungsvergleichen, bei der Abstimmung von Kosten- und Leistungsrechnungen, Unterstützung der Hochschulen bei der Haushaltsflexibilisierung, z.B. durch Sicherung fairer Entgeltregelungen bei Grundstücksveräußerungen. Im Hinblick auf die Reform von Staatsprüfungen hat das Land Berlin vertragsgemäß Initiativen auf den Weg gebracht bzw. überregional mit auf den Weg gebracht.

Insgesamt berechtigen die bisherigen Erfahrungen mit den Hochschulverträgen zu Optimismus. Politisch konnte der Bestand der Berliner Verträge trotz einer Situation des Haushaltsnotstandes gesichert werden. Im Rahmen der Verwaltungsreform sind sie der Weg, um die Tätigkeit der Senatswissenschaftsverwaltung auf ministerielle Kernaufgaben zu begrenzen. Als Steuerungsinstrument erfahren die Verträge Akzeptanz in den Hochschulleitungen.

Entwicklungsbedürftig sind hingegen noch die partizipatorischen Potentiale der Verträge in die Selbstverwaltungsebenen unterhalb der Hochschulpräsidien hinein: Immerhin schließt das Land den Jeweiligen Vertrag mit der gesamten Hochschule und nicht nur mit ihrer Führungsgruppe ab. Die hochschulinternen Zielvereinbarungen werden, so steht zu erwarten, in den nächsten Jahren das Vertragssystem auch in die Hochschulen hinein erfahrbarer gestalten.

Wie erfolgreich dies sein wird, hängt in entscheidendem Maße von der Entwicklung der Zielsysteme ab, die den Verträgen wie den hochschulinternen Zielvereinbarungen zu Grunde liegen. Dort sind die politischen Prioritäten zu formulieren, indem Haupt- und Nebenziele definiert werden. Der Umgang mit Zielkonkurrenzen und Zielkonflikten festgelegt werden. Dafür wird eine künftige Entwicklung des Vertragsinstrumentariums auch in Rechnung stellen müssen, dass quantitative Entwicklungen, selbst wenn sie sich positiv ausnehmen, nur einen Teil der Wünsche erfüllen.

Um dies am Beispiel des Gleichstellungsindikators zu illustrieren: Selbst eindrucksvolle Frauenberufungsquoten sagen nur sehr begrenzt etwas darüber aus, ob die berufende Hochschule eine *frauenfreundliche* Hochschule ist, ob also die Bedingungen an der Hochschule und in ihrem Betrieb auch so gestaltet sind, dass geschlechtsspezifische Unterschiede bzw. Unterscheidungen irrelevant sind für die Entwicklungschancen von Männern und Frauen. In einer gegenläufigen Interpretation von Berufsquoten gäbe es auch gute Gründe, in solchen Quoten lediglich einen Ausdruck dafür zu sehen, wie viele Frauen es geschafft haben, hinsichtlich des Lebensentwurfs, ihres Kommunikationsstils, der wissenschaftlichen Themenwahl und des Konkurrenzverhaltens so zu werden wie Männer - um dann berufen zu werden. Eine zentrale künftige Herausforderung wird also - wohl nicht nur in Berlin - darin bestehen, in den Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen sehr viel stärker als bisher qualitative Ziele zu operationalisieren und zwischen verschiedenen Hochschulen vergleichbar zu gestalten.

Schließlich ist darauf zu verweisen, dass die bisherigen Berliner Erfahrungen gezeigt haben, dass es neben den beiden gängigen (und kontroversen) Betrachtungsweisen noch eine dritte geben kann: Befürworter von Hochschulverträgen und Zielvereinbarungen betonen in der Regel die leistungsfördernde Wirkung der indirekten und kontraktuellen Steuerung bei gesteigerter Hochschulautonomie. Kritiker pflegen dagegen hervorzuheben, dass dies allenfalls im Rahmen stabiler Haushaltsverhältnisse möglich sei; de facto ginge es aber in erster Linie darum, die staatliche Verantwortung für die Verwaltung des Mangels auf die Hochschulen und ihre Fachbereiche abzuwälzen. Die dritte, in Berlin erprobte Perspektive hebt demgegenüber nun hervor: Hochschulverträge können dann, wenn sie als von beiden Seiten einklagbare öffentlich-rechtliche Verträge ausgestaltet sind, eine Schutzfunktion übernehmen, die den Hochschulen die Möglichkeit gibt, ihren besonderen Kulturauftrag mit Nachdruck zu vertreten.

Es wird sich zeigen müssen, welche dieser drei Varianten schließlich die Oberhand gewinnt.

## Literatur

- Bandemer, Stephan von/Bernhard Blanke/Frank Nullmeier/Götttrik Wewer (Hg.) ( 998): Handbuch zur Verwaltungs-Reform, Opladen.
- Damkowski, Wulf/Claus Precht (Hg.) ( 998): Moderne Verwaltung in Deutschland. Public Management in der Praxis, Stuttgart.
- Fedrowitz, Jutta/Erhard Krasny/Frank Ziegele (Hg.) ( 999): Hochschulen und Zielvereinbarungen. Neue Perspektiven der Autonomie, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Die Frauenbeauftragten der Berliner Universitäten (Hg.) (2002): Zielvereinbarungen als Instrument erfolgreicher Gleichstellungspolitik. Ein Handbuch, Kirchlinteln.
- Gies, Horst ( 997): Verhungern oder verdursten. Wird Berlin zum Modellfall für die Hochschulreform?, in: *Forschung & Lehre* 4/ 997, S. 89- 9 .
- Grossmann, Ralph/Ada Pellert/Victor Gotwald ( 997): Krankenhaus, Schule, Universität: Charakteristika und Optimierungspotentiale, in: R. Grossmann (Hg.), Besser Billiger Mehr, Wien/New York 997, S. 24-35.
- Henkel, Imke ( 998): Ziel statt Befehl, in: *Deutsche Universitätszeitung* (DUZ) 23/ 998, S. 4- 5.
- Kehm, Barbara M./Peer Pasternack (200 ): Hochschulentwicklung als Komplexitätsproblem. Fallstudien des Wandels, Weinheim/Basel.
- Klein, Alfred ( 998): Zielvereinbarung zur Strukturanpassung zwischen der Universität und dem Wissenschaftsministerium, in: *Potsdamer Uni-Zeitung* (PUTZ) 7/ 998, S. 4.
- Kopp, Daniel ( 998): New University Management. Aktuelle Hochschulreformen am Beispiel der Universität Basel, hrsg. vom Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrum der Universität Basel, Basel.
- Lüthje, Jürgen (2002): Zielvereinbarungen als Instrument strategischer Steuerung, in: G. Köhler (Hg.), Alternativen denken - Blockaden überwinden - strategisch handeln. Management of Change in Hochschule und Forschung, Frankfurt a.M., S. 55-60.
- Mey, Dorothea (200 ): Zielvereinbarungen und Zielvereinbarungskultur, in: P. Pasternack (Hg.), Flexibilisierung der Hochschulhaushalte, Marburg 200 , S. 33- 39.
- Naschold, Frieder/Jörg Bogumil ( 998): Modernisierung des Staates. New Public Management und Verwaltungsreform, Opladen.
- Olbertz, Jan-Hendrik/Peer Pasternack/Reinhard Kreckel (Hg.) (200 ): Qualität - Schlüsselfrage der Hochschulreform, Weinheim/Basel.
- Pasternack, Peer (Hg.) (200 ): Flexibilisierung der Hochschulhaushalte. Handbuch für Personalräte und Gremienmitglieder, Marburg.
- Pellert, Ada ( 999): Die Universität als Organisation. Die Kunst, Experten zu managen, Wien/Köln/ Graz.
- Radunski, Peter (Iv.) ( 997): Sparzwang und Reformpflicht, in: *Deutsche Universitätszeitung* (DUZ) 6/ 997, S. 4f.
- Stahle, Wolfgang H. ( 994): Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive, 7. Aufl., bearb. v. Peter Conrad/Jörg Sydow, München.
- Steiner Udo ( 984): Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, in: Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Köln vom 28. September bis . Oktober 983, Berlin/New York, S. 7-45.



- Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft (Hg.) (2002): Qualität durch Wettbewerb und Autonomie. Landeshochschulgesetze im Vergleich, Essen.
- Stifterverband misst Hochschulgesetze: Niedersachsen vorn, in: *dpa-Dienst für Kulturpolitik* 35/2002, S. 23f.
- Trute, Hans Heinrich (2000): Die Rechtsqualität von Zielvereinbarungen und Leistungsverträgen im Hochschulbereich, in: *Wissenschaftsrecht* 2/2000, S. 34- 60.